

## **Groupe de Pilotage « DGCD-ONG »**

### **Les différents rôles des ONG Nord : note de consensus**

Approuvée par la réunion du 3 avril 2009

***Ce texte a été rédigé conjointement par des représentants de la DGCD, d'ACODEV et de COPROGRAM. Il reflète l'état des discussions et le consensus atteint au sein du Groupe de Pilotage « DGCD – ONG » qui rassemble des représentants de la cellule stratégique du Ministre de la Coopération, de la Direction générale de la Coopération au Développement du Service Public Fédéral « Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement », des fédérations d'ONG (COPROGRAM et ACODEV), et des coupoles d'ONG (11.11.11 et CNCD). Il n'a pas encore été soumis ni au Ministre de la Coopération au développement, ni aux instances (Conseils d'Administration ou Assemblées Générales) de ces fédérations et coupoles.***

La réflexion sur l'efficacité doit s'accompagner d'une réflexion sur le rôle que les ONG sont amenées à jouer dans la coopération au développement et, plus largement, dans le développement. Celle-ci doit partir en premier lieu de l'identité et des spécificités même des ONG et des différents domaines où elles interviennent. L'objet de la présente note est d'identifier ces différents rôles. Le point de départ sera le document « Rol en legitimiteit van ngo's in ontwikkeling » de septembre 2008, proposé par les représentants des ONG comme contribution à la concertation ONG / Autorité publique sur l'efficacité. Dans ce document, huit fonctions et rôles des ONG ont été identifiés. Ici, nous proposons de les regrouper en quatre groupes.

#### **1. Dans le Nord, sensibilisation, éducation et incitation à l'action du public pour des relations Nord/Sud équitables<sup>1</sup>**

L'enjeu est d'encourager les citoyens du Nord à défendre des relations Nord-Sud équitables dans leurs choix politiques, leurs choix économiques, leurs modes de vie, etc. En fin de compte, à travers des étapes de prise de conscience et de changement d'attitude, l'objectif est de les amener à prendre leurs responsabilités par rapport aux problématiques globales qui influencent le développement ou le sous-développement : commerce, environnement, migration, agriculture, etc.

Pour cela, dans le processus d'éducation au développement, les ONG doivent être attentives à fournir aux citoyens les outils d'analyse les plus objectifs possibles pour pouvoir interpréter de façon fine toutes les informations qu'ils reçoivent sur les relations Nord-Sud et adapter leurs comportements et engagements en conséquence. La sensibilisation doit absolument s'inscrire dans cette démarche. Dans ce contexte, chaque ONG devrait clarifier la relation inévitable qu'entretiennent en son sein récolte de fonds et éducation au développement pour limiter les risques de confusion des genres et favoriser les synergies entre elles. En effet, la concurrence, qui peut exister entre ONG au niveau de la récolte de fonds, peut entraîner une difficulté à identifier des stratégies efficaces et coordonnées d'éducation au développement pourtant nécessaires pour atteindre efficacement leurs objectifs. La consolidation du changement de comportement est un enjeu pour toutes les ONG.

#### **2. Dans le Nord, mobilisation, coordination, élaboration de propositions concernant les relations Nord/Sud ; contrôle citoyen des autorités publiques et du secteur privé pour que leurs politiques et actions renforcent l'exercice de leurs droits par les populations vulnérables du Sud<sup>2</sup>**

Le cadre du droit au développement peut et doit être amélioré au Nord, au Sud et au niveau international. Pour définir le rôle des ONG du Nord, il faut donc d'une part différencier plusieurs niveaux de « groupes cible » : autorités nationales du Sud, autorités nationales du Nord et autorités internationales et, d'autre part, mettre l'accent sur le rôle des ONG du Sud dans cette matière.

1 Dans leur document, les ONG ont défini ce rôle de la façon suivante : « par des campagnes publiques au Nord, chercher le soutien du grand public pour réaliser le travail d'influence politique ».

2 Nous rassemblons ici deux rôles repris par les ONG : « Exercer une pression sur les autorités nationales et internationales pour construire un meilleur cadre pour le droit au développement » et « Exercer une pression sur le secteur privé pour que leurs activités économiques respectent les droits et aident à les renforcer ».

	1 - Autorités du Nord	2 - Autorités du Sud	3- Autorités internationales
A - ONG belges	Les ONG ont un poids politique dans leur pays. C'est là qu'elles peuvent exercer le plus efficacement et le plus légitimement leur citoyenneté et donc demander à leurs gouvernements et institutions de rendre des comptes. Les élus ont intérêt à les écouter parce qu'au-delà des causes qu'elles défendent, elles représentent un groupe de citoyens/électeurs qui a une influence sur d'autres citoyens /électeurs. Par leur capacité de mobilisation elles peuvent donc être acteurs de changements. Les ONG du Nord exercent donc légitimement une pression sur les autorités du Nord.		Pour les autorités internationales, c'est par leur travail respectif au niveau national et ensemble, en partageant analyses et expériences et en définissant des objectifs communs, que les ONG du Nord et du Sud auront le plus de poids et qu'elles seront plus efficaces. Ce travail en partage est également valable vis-à-vis des autorités des pays du Sud comme vis-à-vis des autorités du Nord.
B- ONG du Sud		Déoulant de la même réflexion que ci-dessus (A1), les ONG du Sud sont légitimement appelées à exercer une pression sur les autorités du Sud.	

Le rôle de « chien de garde » des ONG belges par rapport aux autorités du Nord et internationales (A1 et A3) est légitime et peut être défendu en tant que tel. C'est un pilier de la démocratie, malgré la tension inhérente au fait que les ONG du Nord bénéficient de cofinancement des pouvoirs publics. L'importance de l'ancrage de ce type d'activités dans les réalités du Sud et la participation des partenaires Sud (avec lien financier ou non) est primordiale pour renforcer la pertinence et la légitimité des messages<sup>3</sup>. C'est un rôle que les partenaires du Sud ne peuvent pas assumer et qui est pourtant capital pour eux.

Concernant le rôle de pression des ONG belges sur les autorités du Sud (B2), il est indirect sur base d'objectifs partagés avec leurs partenaires de la société civile du Sud et un accompagnement moral ou technique. Les ONG belges n'interviennent pas elles-mêmes. Leurs revendications n'auraient que peu de poids vis-à-vis des responsables politiques et affaibliraient également les acteurs locaux qui remplissent cette fonction de chiens de garde. Nous renvoyons donc ici au quatrième rôle identifié par les ONG, celui du renforcement des organisations de la société civile du Sud (cf. point 4).

Dans certains cas précis, les ONG du Nord peuvent avoir un rôle dans l'interpellation des autorités du Sud. Il s'agit (1) de la défense du droit international reconnu et accepté par les différents pays, comme la promotion de la démocratie et (2) de l'alerte quant à des situations ou des thématiques qu'aucun autre acteur local ne relaie (soit en raison de leur urgence (*breaking news*), soit parce que ces situations restent cachées, soit parce qu'elles sont politiquement trop sensibles pour les acteurs locaux ou soit parce qu'elles ne font pas partie des priorités de ces derniers). Ce rôle d'interpellation direct doit rester marginal, justifié objectivement et fonctionner sur base d'un travail en réseau.

Les mêmes différences peuvent être faites pour la pression sur le secteur privé. Les ONG du Nord exercent une pression sur le secteur privé du Nord et conscientisent les consommateurs du Nord. Un travail équivalent est mené au Sud par les ONG du Sud. Des réseaux sont créés pour l'échange d'expériences et d'informations. Certaines ONG sont spécialisées en la matière et des initiatives comme le commerce équitable prennent beaucoup d'ampleur.

### 3. Dans le Sud, renforcement des acteurs de développement locaux et de leurs efforts en vue d'améliorer durablement l'exercice de leurs droits fondamentaux par les populations vulnérables du Sud<sup>4</sup>

Ce rôle a fortement évolué depuis un demi-siècle. Les ONG du nord passent progressivement du rôle de fournisseur direct de biens ou services aux populations vulnérables à celui de partenaire d'acteurs locaux qui renforce la capacité d'action de ces derniers. Il s'agit là d'un secteur où elles peuvent être particulièrement efficaces : renforcer les organisations de la société civile du Sud pour qu'elles puissent mieux remplir leur propre rôle : organisation des groupes-cibles (*empowerment*), pression politique pour le développement, atteinte des groupes marginalisés (femmes, minorités, etc.), etc. Les ONG du Nord peuvent donc

3 Se référer ici au document : 11.11.11, 2004, *Een ander partnerschap is mogelijk...en dringend nodig !*

4 Nous rassemblons ici deux rôles repris par les ONG : « dans le Sud, renforcer les organisations de la société civile pour qu'elles puissent organiser leurs groupes-cibles et exercer dans leur société une influence politique en faveur du développement » et « où cela est nécessaire, aider avec des programmes socio-économiques orientés vers l'offre de services comme le microcrédit, les programmes médicaux,... »

faire partager leurs expériences, leurs analyses, mettre en réseau des partenaires du Nord et/ou du Sud, faire du renforcement institutionnel et organisationnel, etc.

Le renforcement des acteurs locaux en général ou de la société civile en particulier doit s'inscrire dans une logique d'autonomisation par rapport à l'aide extérieure. Dans ce cadre, il est crucial (1) d'évaluer en permanence la pertinence d'un soutien financier et (2), lorsque ce soutien est nécessaire, d'analyser et de minimiser ses effets pervers potentiels sur la performance des acteurs locaux et sur différents niveaux de relation (ONG du Nord/partenaire, partenaire/bénéficiaires, etc.). Tout en restant réaliste à court et moyen terme sur les capacités locales d'autofinancement et sur les capacités des Etats du Sud à assumer leurs responsabilités, il faut garder à l'esprit que l'aide est temporaire. Renforcer la société civile des pays en développement consiste en fait à renforcer leur autonomie. Ce rôle des ONG du Nord est, comme la coopération en général, évolutif par nature et doit viser à terme la fin de la dépendance par rapport à l'aide extérieure.

Quant aux programmes socio-économiques, il est particulièrement important de différencier les ONG du Nord et du Sud. En dehors des situations d'urgence ou de fragilité, la mise en œuvre des programmes socio-économiques revient légitimement aux ONG du Sud. C'est donc bien d'un renforcement de capacités dont il s'agit pour que ces dernières se chargent elles-mêmes de la fourniture des biens et des services aux populations selon les besoins de ces dernières. C'est la seule garantie de durabilité. Par ailleurs, une réflexion permanente doit être menée sur l'identification de l'acteur de terrain le mieux indiqué pour mener tel ou tel programme d'action, au delà de leurs capacités techniques ou financières respectives. En effet, la société civile du Sud ne pourra pas se substituer indéfiniment à l'Etat pour ses fonctions régaliennes, à moins que ce dernier ne lui confie structurellement et légalement certaines tâches.

Parmi les responsabilités de l'Etat en matière de développement, on citera le plus souvent, comme la Loi du 25/05/1999 sur la coopération internationale, l'éducation, la santé publique, les infrastructures. Dans le contexte actuel de la globalisation, on y ajoute souvent, comme le propose l'OCDE, le rôle de régulation, l'instauration de l'environnement permettant aux agents économiques et aux autres acteurs de la société civile d'assumer le leur. Dans ces domaines, la coordination avec les politiques nationales devrait donc être forte. Elles ne peuvent en tout cas pas être négligées. Si les politiques menées par les autorités nationales sont jugées contraires aux intérêts des populations bénéficiaires, l'ONG tentera de dialoguer avec les autorités publiques et veillera en tout cas à ne pas affaiblir les institutions qui fonctionnent (suivant le principe « Do no harm »). Toute cette problématique consiste en de véritables choix de société quant au partage des responsabilités. Dans l'impossibilité d'un tel dialogue l'ONG devra justifier son approche.

Le paradigme du renforcement des capacités implique en outre une réflexion de fond sur le rôle des coopérateurs qui doit évoluer et s'éloigner de la mise en œuvre ou du contrôle comptable et budgétaire<sup>5</sup>. Dans cette matière, le renforcement des capacités doit également primer.

#### **4. Dans le Sud, intervention dans les situations d'urgence et de fragilité<sup>6</sup>**

D'une part, les situations d'urgence doivent être bien définies et la prise en compte des acteurs du Sud doit être primordiale : ne pas affaiblir les structures locales par l'aide d'urgence. A cet égard, les ONG ont développé, depuis le drame du génocide rwandais, des codes de bonne conduite et des démarches d'assurance qualité comme HAP-I, ALNAP, Red Cross Code of Conduct, SPHERE ou le Quality Compass. D'autre part, comme la DGCD, les ONG belges peuvent s'inspirer des « Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire » approuvées à Stockholm le 17 juin 2003 notamment par la Belgique et entérinée par la HLM du CAD les 4-5/04/2006. Celles-ci rappellent le rôle de leader et de coordination de l'ONU pour l'action humanitaire internationale et reconnaît le rôle spécifique des ONG en la matière, surtout lors de conflits armés. Les ONG doivent faire référence explicitement aux différents cadres auxquels elles adhèrent.

Dans les situations de fragilités institutionnelles, d'autres considérations peuvent intervenir dans les programmes de renforcement des organisations de la société civile acteurs de développement. Les bailleurs publics ont développé des principes d'intervention dans ce genre de situation<sup>7</sup>. Les ONG du Nord concernées par la problématique doivent également clarifier leurs stratégies et critères d'efficacité et de durabilité pour ces situations.<sup>8</sup>

---

5 Quelques éléments dans Magali Lucy, Alwin Loeckx, *Rapport de la mission conjointe ACODEV – COPROGRAM au Mali (30 juin 2005 – 16 juillet 2005)*

6 Dans leur document, les ONG ont défini ce rôle de la façon suivante : les ONG « prennent leurs responsabilités pour satisfaire les grandes nécessités dans des situations d'urgence »

7 On se référera ici notamment à deux documents du CAD : « Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques » et « Principes pour l'engagement international dans les États fragiles »

8 Agir dans le cadre du renforcement des capacités prévoit la responsabilisation totale des acteurs locaux qui disposent de la légitimité pour agir. Cette responsabilisation totale n'est pas toujours possible, notamment lorsque le partenaire est faiblement structuré où lorsque les priorités sont telles que les deux partenaires doivent contribuer ensemble à

## 5. L'innovation : un rôle à part entière ?

Le rôle innovateur des ONG pourrait en effet être expliqué par le fait qu'il s'agit de structures relativement plus petites qui sont souvent plus souples et adaptables. Les risques liés aux innovations peuvent également être pris sur une plus petite échelle. De même, de par leur ancrage local et celui de leurs partenaires, les ONG ont une connaissance fine des réalités (humaines, économiques, sociales, méthodologiques,...) et sont donc en première ligne pour déceler les problèmes et innover dans les méthodes. Parallèlement, elles font remonter ces réalités dans les champs politiques, techniques, etc. Elles contribuent ainsi à nourrir le travail de terrain et le lobbying.

Ce « rôle » innovateur et précurseur est cependant d'une autre nature que les autres rôles présentés dans cette note. Il est plutôt transversal à ceux-ci, voire lié à l'identité même des ONG. En effet, l'innovation n'est jamais un objectif en tant que tel par rapport à une problématique de l'on tente de résoudre.

### Conclusions

Un des constats qui s'imposent suite à ce travail d'identification des rôles des ONG est que, pour chacun d'eux et dans les très nombreux domaines de la coopération au développement, d'autres acteurs du développement, du Nord comme du Sud, interviennent et partagent les mêmes objectifs généraux. Il peut s'agir d'ONG et de gouvernements du Sud, de bailleurs bilatéraux, d'institutions multilatérales, etc. Les ONG se situent bien dans un contexte où elles sont obligées de tenir compte des autres acteurs et de se positionner par rapport à eux. Il s'agit en premier lieu de leurs propres partenaires, mais également et systématiquement, des autorités nationales du Sud, des autres acteurs de la société civile et des bailleurs officiels dont la Belgique.

L'émergence progressive d'une société civile du Sud plus forte et l'appui direct dont celle-ci bénéficie de certains bailleurs ne remet pas en cause le rôle des ONG du Nord, mais les incite à continuer à s'adapter de la meilleure manière à une évolution permanente (et bienvenue !) du contexte du développement. Il faut donc insister sur l'importance d'étudier la place des ONG du Nord dans chaque contexte et dans chacun des quatre rôles. Ceci doit se faire sur base de l'identification des spécificités de chaque ONG. Certaines sont communes au secteur, mais bien d'autres découlent de l'histoire, des membres, de l'assise sociale, de l'expertise, de la raison d'être, de l'appartenance idéologique, des réseaux, des partenaires, etc. de chaque ONG. L'exercice est à mener dans le contexte réel des pays (y compris la Belgique) dans lesquels elles sont actives, en dialogue avec les autres acteurs de terrain.

Une fois sa place parmi les autres acteurs clarifiée sur base de ses spécificités, dans un souci permanent d'efficacité et de qualité, le deuxième défi de chaque ONG doit être celui de se spécialiser dans les domaines où sa contribution aux priorités du Sud sera la plus grande. Il s'agit là d'un travail d'introspection pour chaque organisation de façon à contribuer de la façon la plus efficace et la plus efficiente aux efforts globaux de développement. La dynamique de spécialisation dans laquelle le secteur des ONG belges s'est engagé depuis une dizaine d'années et qui doit se poursuivre est à cet égard en phase avec une des recommandations du Groupe Consultatif sur la Société Civile et l'Efficacité de l'Aide (AGCSO's) : « (...) Nous recommandons que les OSC du Nord et du Sud travaillent de concert à définir les domaines où elles possèdent des avantages comparatifs pour établir une répartition appropriée du travail susceptible d'encourager les OSC du Sud à prospérer et à renforcer leur place dans la société au fil du temps » (août 2008).

Sur base de ces analyses de leurs spécificités et de leurs domaines d'excellence, peut s'esquisser non pas une division pure et simple des tâches, mais plutôt le premier pas pour permettre une véritable complémentarité<sup>9</sup> et, ainsi, une plus grande cohérence, coordination, et, dans certaines circonstances, collaborations et synergies<sup>10</sup>, le tout devant être supérieur à la somme des parties.

Le deuxième grand défi pour l'efficacité sera alors celui de créer un environnement qui permette à chaque acteur – ici, les ONG Nord – de travailler efficacement dans ses domaines de spécialisation. Le document d'août 2008 de l'AGCSO's peut être une aide précieuse dans ce sens et doit être adapté, le cas échéant, à la situation belge. Le débat sur le « volet Nord » doit quant à lui être mené sur base d'autres références.

---

l'effort de terrain. Une approche trop normative du partage des rôles entre ONG du nord et acteurs locaux du sud peut entraîner de facto une orientation des partenariats vers les acteurs plus solides, avec des conséquences néfastes sur l'équilibre dans la couverture thématique ou géographique des priorités (*darlings & orphans*).

9 Complémentarité : comment deux ou plusieurs intervenants concourent à un même objectif général (donc au travers d'objectifs spécifiques différents).

10 Synergie : comment deux ou plusieurs intervenants contribuent à atteindre un objectif spécifique.